



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C.1

LIMITADO

ST/ECLA/Conf.38/L.16
7 de enero de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROYECTO DE INFORME DE LA REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

(Santiago de Chile, 16 a 20 de noviembre de 1970)

A. ORGANIZACION Y ASISTENCIA

1. La Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo, convocada y financiada por la CEPAL y organizada por su Unidad de Administración Pública, se realizó en Santiago de Chile, del 16 al 20 de noviembre de 1970.
2. Concurrieron a la reunión, además de expertos en administración pública, economistas, sociólogos, científicos políticos y otros especialistas de América Latina y de fuera de la región, los que participaron a título personal y no como representantes de gobiernos o instituciones. (La lista de participantes figura en el Anexo I.)
3. Inauguró la reunión, con palabras referentes a la importancia de sus objetivos para el desarrollo de América Latina, el señor Carlos Quintana, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.
4. La reunión eligió Presidente al señor Hugo Zunino, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, y Vicepresidente al señor Marcos Kaplan, Profesor-Investigador en la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública (FLACSO). Actuó como Coordinador el señor Ricardo Luna, Jefe de la Unidad de Administración Pública de la CEPAL.
5. El temario aprobado por la reunión fue el siguiente:
 - I. Consideraciones básicas sobre la capacidad administrativa para el desarrollo.
 - II. Diagnóstico general de la capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina.
 - III. Estrategias o medidas aconsejables para fortalecer la capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina.
6. Las discusiones se basaron en 15 documentos preparados por los expertos nacionales e internacionales. (La lista de documentos aparece en el Anexo II). Además, al iniciarse la reunión se distribuyó una guía de discusión conteniendo preguntas relativas a cada uno de los tres temas anteriores, las que en su mayor parte habían sido derivadas de los documentos presentados. (La guía de discusión figura en el Anexo III.)

7. Después de la introducción de cada uno de los tres temas y de que fueron presentados los documentos respectivos, se procedió a un debate general con miras a arribar a conclusiones que respondieran preferentemente a las preguntas incluidas en la guía de discusión. Sigue a continuación un resumen de los debates y las conclusiones correspondientes.

B. RESUMEN DE LOS DEBATES Y CONCLUSIONES

Tema I

CONSIDERACIONES BASICAS SOBRE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

8. Tres categorías de problemas estuvieron subyacentes en las presentaciones y discusiones sobre este tema. Por una parte, un problema de definición que se reveló en un esfuerzo por establecer la naturaleza del concepto de capacidad administrativa para el desarrollo. En segundo lugar, se manifestó una preocupación por trascender los límites puramente técnicos de ese concepto, al vincularlo con el contexto social más general con el que la administración interactúa. Por último, la discusión se orientó también hacia la identificación de obstáculos y limitaciones a la capacidad administrativa para el desarrollo.

9. Con respecto al concepto de capacidad administrativa para el desarrollo, se fueron desagregando en el curso de las intervenciones sus distintos elementos, habiéndose configurado en definitiva dos posiciones que no resultan necesariamente contradictorias sino que plantean énfasis diferentes en distintos elementos de la definición.

10. Una posición visualiza a la capacidad administrativa para el desarrollo como variable dependiente de un proceso social que, o bien intenta el cambio promoviendo esa capacidad o bien la limita y coarta como forma de preservar el statu quo. Esta posición consideraría a la administración pública como reflejo de la sociedad nacional e internacional en la que el sistema administrativo se halla inserto.

11. La otra posición que se fue delineando en el curso de las deliberaciones sostiene que la capacidad administrativa para el desarrollo es una variable relativamente autónoma que actúa sobre el sistema social produciendo o coadyuvando al cambio. Atribuye los obstáculos a deficiencias verificables en distintos aspectos técnicos, procesos y métodos que no permiten realizar las tareas que la administración del desarrollo requiere.
12. En todo caso ambas posiciones coinciden en señalar que la capacidad administrativa para el desarrollo involucra la aptitud de los organismos públicos, para modificar el medio socioeconómico, y no su habilidad de adaptarse al mismo. Es decir, implica más una capacidad del sector público para crear organizaciones innovadoras y orientar procesos de cambio que la de sobrevivir a las demandas y restricciones de su contexto.
13. La relación entre la capacidad administrativa para el desarrollo y el contexto social se examinó a diferentes niveles de análisis: 1) en términos de su integración con el proceso de planificación; 2) en relación con las condiciones sociales y políticas prevalecientes y con el proceso de cambio; y 3) con referencia a su vinculación con el problema de dependencia económica.
14. En general, se reveló una tendencia a destacar el papel de los factores político-institucionales que inciden sobre la capacidad administrativa para el desarrollo y que de algún modo la condicionan. En este sentido, cobró especial significación el problema de la base normativa del cambio, el cual llevó la discusión, casi naturalmente, a un cuestionamiento de la búsqueda acrítica de racionalidad formal en los sistemas administrativos. Y ello no porque haya disminuido la importancia de la racionalidad instrumental, sino porque cabe examinar críticamente y hasta cuestionar: 1) los objetivos a cuyo servicio a veces se ponen los esquemas racionales; 2) la operatividad de estos últimos, cuando no se compadecen con los valores que hayan determinado el comportamiento administrativo anterior. Se ha destacado la importancia de investigar el sistema de valores, actitudes y comportamientos de la sociedad y la burocracia, como base para estimar la factibilidad de la racionalización administrativa.

15. Así, se hizo el distingo entre 1) sistemas administrativos cuyo perfeccionamiento sólo sirve para aumentar una eficiencia puesta al servicio de intereses que subordinan el desarrollo a la preservación de sus prerrogativas y privilegios; y 2) sistemas administrativos cuyo perfeccionamiento obedece a la necesidad de romper estructuras obsoletas y arcaicas que se oponen al logro del desarrollo económico y social.

16. En este contexto, el concepto de desarrollo adquirió una connotación que trasciende la ya clásica concepción de aumento del producto bruto de una sociedad, ya que además incorporó, la necesidad de lograr cambios cualitativos, estructurales y la promoción e integración al seno de la sociedad de todos aquéllos que viven al margen de la misma, permitiéndoles desarrollar sus potencialidades como seres humanos y ejercer una auténtica participación democrática. Se expresó además que el desarrollo debe alterar las condiciones que han estructurado una situación de dependencia económica, política y cultural con respecto a los países altamente desarrollados. En pocas palabras, la capacidad administrativa para el desarrollo no puede desvincularse de la situación del subdesarrollo y del esfuerzo para superarla.

17. Se hizo especial hincapié en la necesidad de integrar la reforma administrativa con el proceso de planificación, ya que de otro modo la implementación de los planes de desarrollo resulta utópica. En este sentido, se destacó la importancia de lograr un más estrecho contacto entre las oficinas de planificación y los organismos administrativos de modo que pueda obtenerse en el terreno la información que es uno de los elementos necesarios para evaluar la capacidad administrativa para el desarrollo y diseñar medidas para su incremento. Una adecuada integración permite que la planificación le dé en gran medida sentido a la administración y ésta última a su vez, le dé posibilidades a la planificación.

18. En la discusión sobre obstáculos a la capacidad administrativa para el desarrollo se subrayó la existencia de deficiencias o conflictos en los diversos niveles del proceso de planificación, que inciden de alguna manera sobre las estructuras administrativas. Analíticamente, estos obstáculos responden a causas de orden normativo, estructural, y de comportamiento.

/19. Entre

19. Entre los aspectos normativos que condicionan la capacidad administrativa se destacó el divorcio frecuentemente observado entre los objetivos fijados en el nivel político y las acciones concretas desarrolladas en el nivel de implementación, lo cual distorsiona y limita las posibilidades de cumplir una coherente política de desarrollo. La ausencia de una ideología de desarrollo y de una voluntad política manifiesta para realizar el cambio fueron también señaladas como serios obstáculos.

20. Entre los factores de orden estructural, se subrayó el papel de la inestabilidad y discontinuidad políticas, la inadecuación de los canales de comunicación e información, la escasez de recursos materiales, financieros y tecnológicos, y la falta de adiestramiento de los recursos humanos.

21. El papel del conocimiento y de la información mereció especial consideración. Hubo total coincidencia en la necesidad de integrar la diversidad de conocimientos requeridos para una mejor comprensión de los problemas de subdesarrollo y para una más adecuada evaluación de las alternativas de cambio, empleando un enfoque interdisciplinario. En este sentido, se destacó el aporte actual y potencial de las ciencias sociales en términos de teorías, conceptos, metodologías, e información, así como el papel que toca a las instituciones académicas y escuelas profesionales al aplicar conceptos y técnicas multidisciplinarios a campos específicos y a procesos de políticas y programas de desarrollo y a su ejecución.

22. Por último, entre los aspectos de comportamiento que condicionan y obstaculizan la capacidad administrativa para el desarrollo, se subrayó el aislamiento del administrador y el intento de despolitización de su rol en respuesta a frustraciones sucesivas causadas por la discontinuidad política, la falta de liderazgo político, y las resistencias al cambio frente a aspiraciones y expectativas sociales que no encuentran expresión política.

Tema II

DIAGNOSTICO GENERAL DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA
PARA EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

23. En las discusiones relacionadas con este punto del temario quedaron ratificados los problemas que, en general, se atribuyeron a la administración pública de los países de la región y que están contenidos en algunos de los documentos presentados a la reunión. En efecto, fue frecuente la alusión y el análisis que se hizo - entre otros - de los problemas estructurales o de funcionamiento, de aquéllos relacionados al personal y de los referentes al financiamiento del sector público.
24. Se reconoció que, a pesar de las numerosas reformas administrativas elaboradas antes y después de instaurada la planificación, la capacidad administrativa se ha mantenido débil en América Latina. Se identificaron entre las múltiples razones que explican esta situación, las que se comentan a continuación.
25. Las reformas administrativas antes de la planificación tuvieron objetivos muy limitados, no ligados estrechamente a los propósitos del desarrollo, fueron manejadas muchas veces con un criterio político partidista y además copiaron la experiencia de países desarrollados cuya realidad es diferente a la de los países de la región. Su carácter globalista e inmediatista ha hecho sumamente difícil su realización de acuerdo a las condiciones prevalecientes en estos países.
26. Después de establecida formalmente la planificación, a partir de la reunión de Punta del Este, el escaso éxito de las reformas administrativas se explica por la desvinculación que ha habido entre la formulación de éstas y la de los planes de desarrollo económico y social.
27. En este último sentido se destacó la poca comprensión existente acerca de la necesidad e importancia del trabajo interdisciplinario, lo que ha conducido al no aprovechamiento de un esfuerzo conjunto entre todos los especialistas en la elaboración de diagnósticos, formulación de lineamientos de acción y ejecución concreta de actividades. Ha sido así frecuente la mención de la existencia de desinteligencias entre planificadores, administradores, políticos y científicos sociales.

28. La desinteligencia entre los diversos especialistas que se reconoce como parte del sistema social, político y cultural prevaleciente, podría haber conducido positivamente a una discusión o intercambio de opiniones. No obstante, en la experiencia latinoamericana ha desembocado en un divorcio o aislamiento de esos especialistas. Gran parte de la responsabilidad en este aislamiento se atribuyó a la actitud predominante de los economistas, sin embargo, se explicó que la razón de ese predominio, ha sido tal vez porque la ciencia económica ha podido hacer planteamientos con más claridad conceptual, que otras ciencias aún no han logrado.
29. Aún más, se señaló que la planificación es una disciplina que se apoya en ciencias básicas - economía, sociología, ciencia política, ciencia de la administración, etc. - y debe asesorar en la solución de problemas concretos. En gran parte esas ciencias no ofrecen suficiente base teórica para resolver los problemas concretos que presenta la praxis, de modo que quienes trabajan en planificación han tenido que actuar - en gran medida - en forma pragmática, aprovechando a la vez el aún reducido apoyo teórico existente. Es así como en el transcurso del proceso de planificación, se han ido evidenciando ciertas necesidades que han servido a los investigadores, para orientar su acción en el desarrollo y análisis teórico.
30. En este mismo orden de ideas se señaló que los especialistas, a su vez, han actuado optimistamente creyendo tener en su poder las soluciones al desarrollo, descuidando aspectos muy importantes, como la información y el incremento efectivo de conocimientos de los funcionarios públicos quienes son los que deben ejecutar y actuar en favor de lo formulado. La consecuencia de esto es que estos funcionarios no tienen - en general - conciencia acerca del papel que pueden realizar como agentes del desarrollo.
31. Se subrayó, muy gráficamente, en el caso particular de la desconexión entre políticos y planificadores, que los planes formulados se han constituido en herramienta de la "oposición", dado que los primeros no lo han hecho suyo en la formulación de sus políticas o acciones de gobierno. En efecto, se volvió a insistir en cuanto a que a los políticos les es imprescindible contar con instrumentos que les permitan actuar en la coyuntura, incluso algunos de ellos tienen la tendencia preferente a concentrar su atención en lo inmediato a través de acciones que, muchas veces, entran en contradicción

con los objetivos de cambios estructurales que en general inspiran la elaboración de planes en los países de la región. A esta desvinculación ha contribuido también el lenguaje extremadamente técnico utilizado por el planificador.

32. Una consecuencia inmediata del aislamiento del planificador ha sido que el proceso de planificación ha quedado en los niveles superiores de la administración, sin que se hayan creado organismos o instrumentos suficientes de carácter operativo y, por lo tanto, sin darse participación adecuada a los distintos niveles en la formulación y ejecución de los planes. En otros términos se recalcó que no se han creado las condiciones de viabilidad de la planificación a nivel de programas y proyectos, aspectos que están estrechamente vinculados al mediano y corto plazo.

33. Ha ocurrido así que tanto la planificación como las reformas administrativas han servido más como instrumentos de mantenimiento del statu quo, que como herramientas que coadyuven al cambio. En efecto, los esfuerzos sobre mejoramiento administrativo, han puesto énfasis en el incremento general de la eficiencia interna o mejor funcionamiento de los organismos públicos, algunos de los cuales no son relevantes en el proceso de desarrollo económico y social, descuidando el fortalecimiento o creación de aquéllos que son prioritarios en tal sentido.

34. En las intervenciones de los expertos se destacó otro hecho que ha caracterizado a los análisis que se hacen para la identificación de los elementos distorsionadores de la política de desarrollo y que definen la capacidad administrativa existente; generalmente se atiende a elementos políticos administrativos propiamente tales, pero se olvida al sistema jurídico como uno de esos elementos o, en el mejor de los casos, el tratamiento de este tema es insuficiente. Ello ocurre, en parte por un desconocimiento del rol social del sistema jurídico, incluso, por parte de los propios juristas.

35. En torno a algunos aspectos más generales, hubo consenso en cuanto a que el administrador público ha actuado fundamentalmente en forma pragmática o sin tomar totalmente en cuenta los fundamentos de las ciencias sociales; por otra parte se destacó la debilidad del Estado, la

/inestabilidad política,

inestabilidad política, la falta de recursos, etc., todos elementos que contribuyen al debilitamiento de la capacidad administrativa para el desarrollo.

36. Se planteó la tesis que, para explicarse la debilidad de la planificación y de la administración para el desarrollo, deben considerarse no sólo las limitaciones internas de los países de la región, sino además la dependencia que estos mantienen respecto de los países desarrollados. En este sentido no bastan los esfuerzos nacionales si la ideología y la política de los países centro no permiten la aplicación de modalidades y programas de estrategias divergentes o en contradicción con sus intereses.

Tema III

ESTRATEGIAS O MEDIDAS ACONSEJABLES PARA FORTALECER LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

37. En el intercambio de opiniones en relación a este punto, se dejó previamente establecido que tanto el diagnóstico sobre la capacidad administrativa actual de los países latinoamericanos, como la proposición de soluciones o medidas de mejoramiento, exigen la integración entre una visión estructural de mediano y largo plazo y una visión de los problemas inmediatos y de las soluciones concretas de sentido pragmático.

38. Además se señaló que difícilmente puede admitirse la existencia de fórmulas técnicas únicas para cada materia o nivel del aparato administrativo, ni tampoco la validez universal de las mismas con independencia de los objetivos que se pretenden y de la realidad concreta en que se desea aplicarlas.

39. La visión estructural exige, por una parte, el análisis y diagnóstico del tipo de sociedad existente que se tiene en mente y respecto de la cual se pretende operar y, por otra parte, el análisis y diagnóstico de la naturaleza y comportamiento del sujeto administrador y planificador: el Estado nacional, como expresión de una determinada estructura del poder. Se subrayó además, que no hay posibilidad de evaluación precisa ni de

/formulación de

formulación de proposiciones técnicas a aplicar si no se considera el modelo de crecimiento, o de desarrollo, que se supone adoptado o susceptible de ser adoptado por ese Estado.

40. Lo anterior plantea la necesidad de responder a ciertas interrogantes entre las cuales pueden mencionarse:

- a) ¿Qué sistema de valores se supone aceptado como base y criterio para la toma de decisiones frente a un cuadro de alternativas, y para la fijación de prioridades y metas?
- b) ¿Qué tipo de ideología - explícita o no - proporciona el esquema intelectual, los criterios orientadores, el estímulo a la movilización sociopolítica de grupos dinámicos y renovadores y de las mayorías nacionales, y la transformación de los partidos políticos y de las instituciones?
- c) ¿Cuáles serían los objetivos, las condiciones, los métodos e instrumentos de la estrategia; sus exigencias, requisitos y consecuencias? ¿Qué tipo de cambios sociales se supone indispensable para el cumplimiento de esa estrategia o como resultante de ella?
- d) ¿Qué intereses y fuerzas se tiene en cuenta como existentes y operantes en el cuadro de la sociedad nacional que puedan proporcionar la base y el impulso para la estrategia de desarrollo, como protagonistas y beneficiarios? ¿Cuáles son las posibilidades y modalidades actuales y futuras de agregación y articulación? ¿Qué grupos aparecen como indiferentes u hostiles respecto de la estrategia de desarrollo?

41. Aun cuando se reconoció que un conjunto de propuestas detalladas para mejorar la capacidad administrativa para el desarrollo, exige una elaboración sistemática, por un amplio equipo interdisciplinario y durante un período adecuado de trabajo, los participantes en la reunión estimaron posible individualizar los principales puntos de estrangulamiento y el tipo general de medidas que sería conveniente diseñar y aplicar; de acuerdo con ello en los párrafos siguientes se exponen algunas de las sugerencias.

42. Se señaló - en forma muy clara - la necesidad imprescindible de investigar el sistema de leyes e instituciones en su conjunto, confrontándolo con la estrategia general que se quiere aplicar y con el tipo de planes, proyectos y programas que se suponen contenidos en aquélla, para identificar los posibles puntos de obstáculo y conflicto y diseñar las reformas legales e institucionales pertinentes. Esta proposición se cimienta en el papel de promotor del desarrollo que, cada vez con mayor intensidad, ha venido desempeñando el sector público y que en consecuencia ha tornado obsoleto el marco jurídico-institucional existente.

43. Desde el punto de vista organizacional se indicó la conveniencia de dotar al Poder Ejecutivo de una plana mayor de funcionarios y expertos asesores, agrupados en oficinas de planificación, estadística e investigación, presupuesto, racionalización administrativa, etc. Estas oficinas deberían operar adecuadamente integradas y asumir un carácter interdisciplinario para el estudio y las soluciones que recomienden en relación a los problemas que les incumbe abordar.

44. Siempre dentro de los marcos de la organización o de aspectos administrativos generales, se llamó la atención acerca de la importancia de combinar en forma adecuada la centralización y la descentralización, en la adopción de decisiones, desde el punto de vista: orgánico-funcional (niveles jerárquicos, departamentos, entes públicos autónomos), geográfico (regiones, provincias, comunas) y social (participación ampliada de los grupos sociales, especialmente los más dinámicos y renovadores, sus asociaciones auténticos representantes).

45. Respecto de los problemas relacionados al personal público se destacaron básicamente las tres siguientes líneas de acción:

- a) Elevación del nivel general de capacitación técnica y de motivación profesional y de servicio público en todas las capas de la burocracia pública.
- b) Garantías efectivas de estabilidad, continuidad e independencia en el desempeño de las funciones.
- c) Análisis de los prerrequisitos y estímulo o creación de condiciones favorables para la emergencia y vigencia de una élite general pública.

/Debe quedar

Debe quedar perfectamente claro que las líneas de acción que se sugieren sólo pueden adquirir posibilidades de vigencia real y contenido significativo, en la medida que están integradas en un proceso de democratización integral del Estado y la sociedad, de lo contrario, puede adelantarse en un sentido de racionalización formal de la administración pública que opere al servicio de intereses contrarios al desarrollo económico y al cambio social.

46. Se puso mucho énfasis en la necesidad de revisar la formación de profesionales o técnicos de nivel superior, especialmente de aquéllos vinculados estrechamente a las labores de planificación y de administración para el desarrollo; en efecto, se destacó el hecho que la planificación no consiste sólo en hacer planes y que el desarrollo, en general, tiene un sentido multidisciplinario e incluso implicaciones internacionales (que se traducen en la imperiosa necesidad de integración económica en el caso de los países en vías de desarrollo). Todo ello plantea a los organismos universitarios una redefinición del contenido de los curriculum para la formación de generalistas y especialistas de acuerdo a las necesidades del desarrollo.

47. Desde el punto de vista de la contribución que puede hacer la investigación universitaria, se destacó que ésta no sólo se remite a la solución de los problemas inmediatos sino que además estudia aquéllos más generales y mediatos. De tal modo, ella puede ser crítica a la vez que propender a la búsqueda de nuevas teorías y proposiciones metodológicas.

48. En tal sentido se llamó la atención acerca de las orientaciones tradicionales que - como la formación de profesionales - a menudo muestra la investigación en los centros académicos. Se observa la poco aconsejable tendencia marcadamente legalista, predominantemente técnica o de exclusiva relación con la administración del sector privado.

49. Por último, en este orden de materias, se señaló que la investigación universitaria y la formación de profesionales deberían ser más representativas de las necesidades y motivaciones nacionales. La colaboración y asistencia externa, que en este sentido es sumamente importante para los países de la región, no siempre ha permitido mantener la más alta libertad académica y satisfacer las inquietudes por una vía propia de desarrollo.

50. Se puso énfasis en la reunión acerca de la necesidad de acrecentar los esfuerzos tendientes al desarrollo de la capacidad de aquel personal público que está encargado de ejecutar las acciones, manejar las técnicas, etc. Toda reforma del aparato administrativo del Estado - que pueda significar cambios en las funciones y procedimientos, nuevas actividades, creación, ampliación o reducción de organismos, etc. - debe cimentarse firmemente en una adecuada capacidad y conocimiento del personal público en todos los niveles.

51. Aun cuando se reconoció que se han venido cumpliendo algunos programas de desarrollo de los recursos humanos del sector público, se señaló la necesidad de que en el futuro se utilicen métodos modernos de instrucción masiva, de modo que además de los requisitos nacionales de calidad se satisfagan aquellos relativos a cantidad.

52. En relación a la solución de los problemas de financiamiento que fueron debatidos en la primera y segunda parte de la reunión, se planteó la conveniencia de emprender acciones de reforma y mejoramiento con miras a los siguientes propósitos:

- a) Integrar el presupuesto al sistema o proceso de planificación.
- b) Incrementar la productividad e ingresos del sector público en armonía con las exigencias de la estrategia del desarrollo.
- c) Mejorar el sistema contralor de modo que no constituya un factor que anule las buenas iniciativas del personal público, la creatividad del propio Estado, o la agilidad necesaria en los trámites.

53. La integración entre la formulación presupuestaria y la de planes de desarrollo económico y social, se facilita con la adopción del presupuesto por programas el que - además del control financiero - ofrece la posibilidad de controlar y evaluar el cumplimiento de las acciones y las metas programadas. O sea que este instrumento operativo de corto plazo, permite determinar acciones y metas anuales en consonancia con las metas y objetivos de mediano y largo plazo, lo que desde el punto de vista financiero vendría a significar a su vez un mejor aprovechamiento de recursos, ya que su asignación estaría supuestamente regida por un criterio racional de prioridad, eficacia y bienestar social generalizado y equitativamente distribuido.

54. En esta recomendación se considera la necesidad de que en la definición de los programas participen las unidades que deben ejecutarlos, de modo que - en consideración al poder de decisión que muchas veces poseen esas unidades - sea realmente factible su realización. Que los programas no se conviertan en nuevas categorías presupuestarias estables, ni que las cuentas presupuestarias se usen como la única pauta para la evaluación de la acción de la administración pública.

55. Aun cuando no se sugirió medidas concretas para incrementar la productividad e ingresos del sector público, por las razones ya expuestas en cuanto a la improbabilidad de que las recomendaciones tengan validez universal, se destacó la necesidad de que en cada país de la región se dé atención a ello, pues en los documentos y en el intercambio de opiniones relacionadas al diagnóstico se establecieron fallas evidentes en tal sentido. Expresado sólo a título de ejemplo, se puede decir que pareciera existir margen para la aplicación de medidas que se traduzcan en una reducción o eliminación de los continuos déficit de algunas empresas públicas, o en el pleno uso de las capacidades existentes, que permitan un mayor rendimiento del sistema tributario, etc.

56. En documentos presentados a la reunión, se destacó la existencia de un excesivo control, especialmente de gastos e ingresos, en la administración pública de los países latinoamericanos. Este control se manifiesta en autorizaciones y fiscalizaciones previas, registros contables, controles posteriores inmediatos a las operaciones realizadas, amplias auditorías que se realizan con posterioridad, etc. Se reconoció la importancia de la función contralora, pero también se está consciente que en muchos casos por fallas en la estructura o procedimientos del sistema se ha llegado a anular la iniciativa y a restar agilidad a la gestión; aún más, se plantea frecuentemente la duda - desde un punto estrictamente económico - si se justifica determinado sistema de control ejercido a veces a tan alto costo, ya que en el hecho viene a significar la absorción de una parte de los recursos que se cautelan. Lógicamente que se entiende que el control no sólo se aplica a recursos financieros sino también al cumplimiento de actividades.

57. Se señaló también con cierto énfasis, la importancia de estudiar las transformaciones en los servicios propios de investigación científica y de información estadística, de modo que colaboren a la necesidad que tiene el Estado de incrementar permanentemente su capacidad y eficiencia en el conocimiento y rediagnóstico de la realidad sobre la cual debe operar. Cabe aquí expresar una idea debatida en la Reunión en cuanto a que los diagnósticos realizados han incidido comúnmente en la identificación de problemas, olvidando en gran medida señalar las potencialidades existentes, materia que corresponde a una bien organizada labor de investigación de recursos. Las políticas de desarrollo de los países latino-americanos, para citar un ejemplo, se han estado elaborando, por años, fincando sus esperanzas en el incremento de la producción y apertura de mercados de aquellos artículos primarios tradicionalmente conocidos, o de aquellas líneas de productos elaborados que por influencia de los países industrializados se han introducido en la estructura productiva del país. Pero lamentablemente, poco se ha realizado respecto de la investigación de recursos naturales que podría desembocar en una revolución en el esquema de producción de algún país, como ha sucedido en ocasiones con hallazgos productos del azar.

58. Hubo en general opiniones favorables a la admisión y promoción de una mayor participación por parte de los principales grupos nacionales. Esa mayor participación contribuiría a la ampliación de la base política en que se apoyen los esfuerzos de planificación, podría ser un correctivo de la excesiva concentración del poder y de las imperfecciones burocráticas, y también podrían facilitar el logro de información precisa y actualizada sobre las tendencias y demandas de la sociedad en su conjunto y de sus principales componentes. En relación a esta materia, es interesante señalar la importancia que puede tener en los esfuerzos de mejoramiento administrativo el contacto estrecho con todo el público afectado por las exigencias y beneficios de los servicios del Estado; además de la opinión y actitud favorable a las mejoras que se propugnan, puede obtenerse ideas, iniciativas o sugerencias importantes emanadas especialmente, de la representación de la comunidad organizada.

59. Como fuera ampliamente debatido el tema de la planificación se hicieron importantes recomendaciones, aunque siempre de carácter general, en torno al órgano de planificación, los planes propiamente tal y el planificador.

60. Respecto del órgano de planificación se estableció la necesidad de operar en el siguiente sentido:

- a) Creación o rediseño del órgano central de planificación de acuerdo a las funciones atribuidas, la ubicación, el tamaño y la inserción en el sistema nacional de decisiones.
- b) Mejor coordinación y comunicación y mayor apoyo y recursos al poder ejecutivo y a los principales centros de la administración pública.
- c) Armonización entre los niveles de planificación general, sectorial y regional y con la perspectiva de una integración latinoamericana.

61. En relación a los planes se sugirió:

- a) Coordinación y coherencia entre planes globales, macroeconómicos y de largo plazo, y planes parciales, programas y proyectos específicos de corto y mediano plazo.
- b) Definición precisa de metas de crecimiento incorporadas en planes de largo plazo (distribución del ingreso, ocupación, productividad, etc.).
- c) Integración entre la política económica general y los planes, programas y proyectos.
- d) Especificación concreta de las medidas conducentes a los resultados deseados por los planes, y de los instrumentos correspondientes a las políticas específicas.
- e) Instrumentación de los planes con mecanismos de mediano y corto plazo: planes operativos, presupuestos por programas, proyectos específicos de inversión pública y privada, etc.

62. Otras recomendaciones estuvieron relacionadas a las personas: profesionales y funcionarios técnicos, que trabajan en funciones de planificación. En tal sentido se sugirió la atención en cuanto a:

- a) Estímulo a la formación y la orientación de tipo interdisciplinario.
- b) Contactos más estrechos con administradores y políticos con el fin de aunar criterios y participar en forma conjunta en el estudio de problemas y en la formulación de líneas de acción.
- c) Mejor comunicación y búsqueda de formas posibles de coincidencia y coordinación con los representantes y organizaciones de los grupos sociales dinámicos y renovadores.

63. De acuerdo a la agenda de la Reunión, el último tema analizado fue en torno a las estrategias y medidas administrativas aconsejables desde el punto de vista de la integración económica subregional y regional. Las ideas expresadas confluyeron en los siguientes dos puntos:

- a) La necesidad de incorporar normal y sistemáticamente la perspectiva de integración latinoamericana en la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos y en las reestructuraciones administrativas.
- b) La necesidad de buscar fórmulas administrativas capaces de asumir las tareas actuales y futuras del proceso de integración: gestión de programas y proyectos comunes; aplicación del tipo corporación pública multinacional para diversos objetivos (infraestructura de transportes, comunicaciones, energía; industrias básicas; educación; ciencia y tecnología; cuencas fluviales, etc.).

Anexo I

Lista de participantes

Sr. Germán Antelo Chávez
Subsecretario de Reforma Administrativa,
Ministerio de Planificación
Edificio Conavi, 3er. Piso
Fernando Guachalla esq. 20 de Octubre
La Paz, Bolivia

Sr. José Luis Bustamante
Director,
Oficina de Enlace de OIT con CEPAL
La Concepción 351
Santiago, Chile

Mr. Gerald E. Caiden
Professor, Graduate School of Public Affairs
University of California
Berkeley, California, 94720
U.S.A.

Sr. Ricardo Cibotti
Director, División del Programa de Capacitación
Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)
Av. Dag Hammarskjöld
Casilla 1567
Santiago, Chile

Sr. Win Crowther,
Funcionario Asociado de Asuntos Económicos,
Programa de Transporte, CEPAL
Casilla 179-D,
Santiago, Chile

Mr. Michel Crozier
Professor at the Centre National de la Recherche Scientifique
and Director of the Centre de Sociologie des Organisations in Paris
20 Rue Geoffroy-St. Hilaire
Paris 5e., France

Sr. Gilberto Flores G.
Coordinador,
Area de Administración Pública,
INSORA, Universidad de Chile,
Compañía 1270, Of. 710
Santiago, Chile

Sr. Breno Genari
Profesor, Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP)
Fundación Getulio Vargas
Praia de Botafogo 190
Caixa Postal 4081
Rio de Janeiro, GB, Brasil

Sr. Arturo Hein
Profesor-Investigador
INSORA, Universidad de Chile
Compañía 1270, Of. 701
Santiago, Chile

Sr. Marcos Kaplan
Profesor-Investigador
Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública (FLACSO)
José Miguel Infante 51
Casilla 3213
Santiago, Chile

Sr. Arno Klenner Meixner
Investigador Administración Pública
INSORA, Universidad de Chile
Compañía 1270, 7° Piso
Santiago, Chile

Sr. René Labraña,
Profesor de Administración para el Desarrollo,
Escuela de Economía y Administración,
Universidad de Concepción,
Casilla 1987
Concepción, Chile

Sr. Ricardo Luna
Jefe, Unidad de Administración Pública
Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Jorge Medina Quintana
Profesor, Escuela de Economía y Administración,
Universidad de Concepción
Casilla 1987
Concepción, Chile

Sr. Julio Rodolfo Motezuma
Director de Inversiones Públicas
Presidencia de la República
Palacio Nacional
México D.F., México

Mr. Faqir Muhammad
Chief, Section for Development Administration
Public Administration Division
United Nations
New York, N.Y. 10017
U.S.A.

Sr. Oscar Oszlak
Investigador
Centro de Investigaciones en Administración Pública
Instituto Torcuato Di Tella
Virrey del Pino 3280
Buenos Aires, Argentina

Sr. Ramón E. Oviedo
Asesor Regional, Unidad de Administración Pública
Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Wilfredo Pflücker
Consejero Principal,
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
Av. Dag Hammarskjöld
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Jorge Enrique Precht Pizarro
Profesor-Investigador
Escuela de Administración
Universidad Católica de Chile
Infante 22
Santiago, Chile

Sr. Carlos Quintana
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Newton C. Ramalho
Asesor Regional Principal
Unidad de Administración Pública
Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
Av. Dag. Hammarskjöld
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Ricardo Sáenz A.
Subdirector de Racionalización
Dirección de Presupuesto
Ministerio de Hacienda
Alameda 1302, 12° Piso, Of. 122
Santiago, Chile

Sr. Enrique Sierra C.
Director, Escuela de Economía y Administración
Universidad de Concepción
Casilla 1987
Concepción, Chile

Mr. Donald C. Stone
Professor of Public and International Affairs
Graduate School of Public and International Affairs;
(Consultant to the United Nations)
University of Pittsburgh
Pittsburgh, Pennsylvania 15213
U.S.A.

Sr. Luciano Tomassini
Jefe de Estudios Sociales
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
808 17th St. N.W.
Washington, D.C., U.S.A.

Sr. Hugo Zunino Z.
Decano
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Chile
Compañía 1270, Of. 901
Santiago, Chile

Anexo II

Lista de documentos

<u>Símbolo</u>	<u>Título</u>	<u>Idioma</u>	
		<u>Esp.</u>	<u>Ing. en inglés</u>
ST/ECLA/Conf.38/L.1	"Un enfoque crítico de la planificación en América Latina" por Ricardo Cibotti y Oscar Julián Bardeci	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.2	"Corporaciones públicas multinacionales latinoamericanas: Posibles contribuciones al desarrollo y a la integración de América Latina" por Marcos Kaplan	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.3	"Sistemas para el desarrollo" por Gerald E. Caiden	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.4	"Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa: La experiencia federal brasileña" por Kleber Nascimento	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.5	"Capacidad y racionalización: Lo eficiente y lo suficiente" por Julio C. Rodríguez Arias	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.6	"La modernización de las operaciones de planificación: Identificación de algunos puntos críticos" por Ereno Genari	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.7	"El perfeccionamiento del personal y de la investigación, elementos esenciales para la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo" por Donald C. Stone	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.8	"La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo" preparada por INTERPLAN y publicada por las Naciones Unidas	x	x

/ST/ECLA/Conf.38/L.9

<u>Símbolo</u>	<u>Título</u>	<u>I d i o m a</u>	
		<u>Esp.</u>	<u>Ing. en inglés</u>
ST/ECLA/Conf.38/L.9	"Descripción y evaluación de los logros y obstáculos de la capacidad administrativa centroamericana" por Wilburg Jiménez Castro	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.10	"Bases para una reforma administrativa" por Gustavo Martínez Cabañas	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.11	"¿Administración pública para que? Un punto de vista pragmático" por Albert Waterston	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.12	"Capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina: Diagnóstico general y medidas para fortalecerla" por la Unidad de Administración Pública de la CEPAL	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.13	"Planificación para el desarrollo y el proceso de planificación" por Oscar Oszlak	x	x
ST/ECLA/Conf.38/L.14	"Algunas consideraciones sobre la importancia de la capacidad administrativa en los países en vías de desarrollo" por Michel Crozier	x	
ST/ECLA/Conf.38/L.15	"Problemas latinoamericanas y soluciones estadounidenses en Administración Pública" por Win W. Crowther y Gilberto Flores	x	x

<u>Símbolo</u>	<u>Título</u>	<u>I d i o m a</u>	
		<u>Esp.</u>	<u>Ing.</u>
Documento informativo No. 1	Programa provisional de trabajo	x	x
Documento informativo No. 2	Lista provisional de participantes	x	x
Documento informativo No. 3	Lista de documentos	x	x
Documento informativo No. 4	Guía de discusión	x	x

Anexo III

GUIA DE DISCUSION

Tema I

Consideraciones básicas sobre la capacidad administrativa para el desarrollo

1. ¿Cabría concebir la administración para el desarrollo como un asunto puramente técnico, que puede dissociarse de la teleología y sociología del subdesarrollo, de la ciencia política y de una ideología del desarrollo? ¿Podría atribuirse el escaso cumplimiento de los planes de desarrollo a una insuficiente valoración de esos aspectos?
2. ¿Qué sería decisivo o prioritario: identificar y jerarquizar las causas del subdesarrollo y ejecutar las medidas administrativas necesarias para superarlas o invertir en el perfeccionamiento de la administración pública per se? ¿No existiría ese dilema? ¿Habrá identidad o consonancia entre "administración para el desarrollo" y "desarrollo de la administración"?
3. Si "administración es el proceso de obtener resultados mediante organizaciones", ¿debería la evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo empezar por la verificación de si existen las organizaciones necesarias para llevar a cabo las tareas del plan de desarrollo? ¿Esa evaluación debería constituir un elemento obligatorio tanto de la formulación como de la ejecución de planes de desarrollo?
4. ¿El análisis de la capacidad orgánica de la administración para las tareas del desarrollo comportaría niveles? En caso afirmativo sería conveniente: 1) ¿considerar a los estudios de infraestructura administrativa y de los sistemas orgánicos más generales, como elementos de la planificación global? 2) ¿considerar al examen de los sistemas más específicos, como elemento de la planificación sectorial? 3) ¿atribuir la microplanificación orgánica a las unidades sectoriales de presupuesto, O y M o similares?
5. ¿Deberían los organismos de planificación estar capacitados para "construir" organizaciones, o cabría atribuir esta función a organismos de apoyo?
6. ¿Desde el punto de vista de la factibilidad administrativa de los planes de desarrollo, habría aspectos más importantes que la suficiencia orgánica de la administración pública, estimada en función de los proyectos y programas incluidos en el plan?

7. Si se considera que la planificación persigue cambios en los objetivos de la política y de la acción pública, y que la administración pública está diseñada para mantener el statu quo, ¿es efectivo que la racionalidad de la administración pública no tiene por qué coincidir con la racionalidad de la planificación?

Tema II

Diagnóstico general de la capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina

1. ¿Por qué razones principales se ha mantenido débil en América Latina la capacidad administrativa para el desarrollo, antes y después de instaurada la planificación, no obstante las numerosas reformas administrativas? ¿A qué se debe que no hayan tenido resultados positivos importantes, desde el punto de vista prioritario de la superación del subdesarrollo?
2. ¿Cómo puede explicarse la persistencia de la debilidad de la mayoría de los servicios nacionales de estadística de la región pese a las reiteradas reorganizaciones, programas de adiestramiento, asistencia técnica internacional, etc.?
3. ¿A qué razones principales puede atribuirse la falta de comunicación y colaboración entre los planificadores del desarrollo y los funcionarios públicos, tanto al nivel técnico como al de decisión política?
4. ¿Planificación para la racionalización de lo existente, para el cumplimiento de objetivos limitados, y para satisfacción de requisitos formales para la ayuda externa; o planificación para el desarrollo y el cambio racionales y acelerados, y el debilitamiento de la dependencia externa?
5. ¿Cuáles son y pueden ser los principales puntos de estrangulamiento y distorsión entre la formulación y aplicación de una estrategia de desarrollo y cambio, por una parte, y las necesidades y posibilidad de la administración pública?
6. ¿Qué criterios teóricos y metodológicos mínimos debería tenerse en cuenta para efectuar el diagnóstico de la situación crítica existente, y para formular los lineamientos generales y la estrategia y tácticas de la reforma administrativa?
7. ¿El subdesarrollo latinoamericano tendría como una de sus causas fundamentales la incapacidad de los países de la región para establecer la organización y procedimientos necesarios para la administración del desarrollo, i.e., para el desarrollo administrado? ¿Esa incapacidad, si existe, es consecuencia de la inadecuada formación de administradores,

de escasez de éstos y otros recursos humanos en el campo de la administración, y de insuficiencia de conocimientos sobre la realidad social, política, administrativa y material de dichos países? ¿La educación y la investigación son prerequisites de la administración del desarrollo? ¿La ineficacia administrativa en América Latina se debe generalmente a la falta de conocimientos en esos campos o a otras causas?

Tema III

Estrategias o medidas aconsejables para fortalecer la capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina

1. ¿Qué prerequisites y medidas son requeribles para constituir núcleos y polos de cambio en puntos seleccionados de la administración pública, y para hacer a ésta última en su conjunto permeable y favorable a la estrategia de cambio y a sus necesidades y exigencias? ¿Qué mecanismos podrían ser creados e institucionalizados para la mejor información y participación de los grupos sociales más significativos y dinámicos del país, como medio de ampliar la base política de la estrategia de cambio y de operar por retroacción positiva sobre la mentalidad, tendencias y comportamientos de la burocracia gubernamental? ¿Qué criterios básicos podría sugerirse para articular y compatibilizar las medidas necesarias para el logro de los fines implicados en las preguntas anteriores?
2. ¿Qué criterios deberían tenerse en cuenta, y qué mecanismos usarse, para la determinación y establecimiento de relaciones recíprocas entre medidas de reforma administrativa tendientes a la eficiencia (mejor cumplimiento de servicios normales) y a la eficacia (logro de objetivos de desarrollo socioeconómico)?
3. ¿Qué formas de participación de los representantes de las principales fuerzas sociales y políticas puede preverse en el proceso de reforma administrativa? ¿Es admisible y deseable la participación de los organismos sindicales correspondientes a funcionarios, empleados y obreros del Estado en la reforma administrativa?
4. ¿Qué mecanismos podrían sugerirse para crear en el cuerpo de funcionarios públicos las actitudes de compenetración, adhesión y mística en relación a la reforma administrativa?
5. ¿Qué ventajas y desventajas relativas tienen las distintas soluciones sobre el órgano específico que asume la tarea de reforma administrativa (Secretaría de Estado o departamento, comisión independiente, autoridad gubernamental más alta)? ¿A la oficina de reforma administrativa se le debe adjudicar funciones meramente técnico-consultivas, o también algún grado de capacidad ejecutiva?

6. ¿Qué problemas, posibilidades y requisitos plantea la necesaria combinación de centralización y descentralización en el diseño y ejecución de la reforma administrativa?
7. ¿Cuáles son las principales experiencias de integración de ALALC y del Mercado Común Centroamericano, en términos de las relaciones entre sus realizaciones y frustraciones con la estructura y la dinámica de la administración pública? ¿Cuáles son las alternativas propuestas para la continuidad y profundización del proceso de integración, y sus implicaciones en relación a la administración pública? ¿Cuáles son los aportes positivos y exigencias que la creación de corporaciones públicas multinacionales genera para la administración pública de los Estados participantes?